

Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels

Artmann, Leo; Kaps, Marion

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Artmann, L., & Kaps, M. (2010). Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels. In M. T. W. Rosenfeld, & D. Weiß (Hrsg.), *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus: empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen* (S. 120-133). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-361773>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Leo Artmann, Marion Kaps

Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels

S. 120 bis 133

Aus:

Martin T. W. Rosenfeld, Dominik Weiß (Hrsg.)

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Zwischen Politik und Marktmechanismus

Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen,
Sachsen-Anhalt und Thüringen

Arbeitsmaterial der ARL 351

Hannover 2010

Leo Artmann, Marion Kaps

Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Veränderungen im höherrangigen Zentrale-Orte-System
 - 2.1 Ausgangspunkte und Rahmenbedingungen für eine Neugliederung
 - 2.2 Metropolregion
 - 2.3 Neugliederung auf der Ebene der Ober- und Mittelzentren
 - 2.4 Vom Ausstattungskatalog zu Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern
 - 3 Veränderungen auf der unteren Ebene des Zentrale-Orte-Systems
 - 3.1 Beispielhafter Überblick Mitteldeutschland
 - 3.2 Aktueller Ausweisungsprozess von Grundzentren in Thüringen
 - 4 Fazit
- Literatur

1 Einleitung

Die von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ (BMVBS 2006) regen ausgehend von Veränderungen der Rahmenbedingungen eine „Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulats“ an. Damit wird eine der zentralen Leitvorstellungen der Raumordnung, die in § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes verankert ist, infrage gestellt.

Die Ansätze für eine Prüfung des Gleichwertigkeitspostulats waren bereits im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen 1993 erkennbar. Es wurde damals schon darauf hingewiesen, dass die Gleichwertigkeit sich nicht auf alle Lebensbereiche bezieht. „Gleichwertigkeit der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen ist eine situationsabhängige, dynamische Zielrichtung, kein absoluter Maßstab. [...] Der Staat kann die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nur in bestimmten Bereichen – Rechtsordnung und Sicherheit sowie Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich (Sozial- und Bildungsinfrastruktur, regionale Standortvorsorge, Umweltvorsorge) – unmittelbar sichern. Gleichwertigkeit ist demnach nicht misszuverstehen als pauschale Gleichartigkeit, Anspruch auf gleiche und undifferenzierte Förderung und auf Nivellierung oder pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich.“ (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 1993: 21).

Von den für die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen relevanten Bereichen – Rechtsordnung, Sicherheit und Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich – sind die beiden erstgenannten im Wesentlichen in allen Teilräumen gewährleistet. Die derzeitige Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen konzentriert sich somit auf den Bereich der Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich.

Bund und Länder setzen zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse u. a. das Instrument des Finanzausgleichs ein. Da dieser Finanzausgleich einwohnerbezogen erfolgt, führt die demographische Entwicklung dazu, dass eine immer stärkere räumliche und sachliche Konzentration der Mittel erfolgt und räumliche Disparitäten entstehen. Der Schrumpfungsprozess in den dünner besiedelten und in den altindustriellen Räumen führt zu einer dauerhaften Gefährdung der Tragfähigkeit der Infrastruktur. Hiervon sind weite Teile Mitteldeutschlands betroffen.

Neue Ansätze der Raumentwicklungspolitik im Bereich der Daseinsvorsorge sind erforderlich. Regionale, flexible und finanziell mögliche Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen gefunden werden. „Das System der zentralen Orte stellt auch weiterhin das Grundgerüst zur Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse bei der Infrastruktur dar“ (BMVBS 2006: 16).

Folgende Aktivitäten werden zur langfristigen Sicherung der räumlichen Organisation einer gleichwertigen Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich gefordert:

- Anpassung des Systems der Zentralen Orte in Relation zur Bevölkerungsentwicklung (Zahl der Zentren, Klassifizierung, Funktionszuordnung)
- Anpassung der Ausstattungsmerkmale zentraler Orte (Mindeststandards)
- Veränderungen der Einzugsbereiche durch Verbesserung der Erreichbarkeitsverhältnisse
- Kostenreduktion und Effizienzsteigerung durch Ausbau der interkommunalen Kooperationen Zentraler Orte.

Im Handwörterbuch der Raumordnung gibt Blotevogel zum Umgang der Raumordnung und Landesplanung mit dem Zentrale-Orte-Konzept folgende Empfehlung: „Hinsichtlich der zentralörtlichen Stufung wird empfohlen, an der weit verbreiteten Klassifikation von Grund-, Mittel- und Oberzentren festzuhalten, wobei eine Differenzierung in Unter- und Kleinzentren ebenso für entbehrlich gehalten wird wie eine weitere Differenzierung der Grundtypen durch Zwischen- und Sonderformen. Auf der anderen Seite sollte die dreistufige Klassifikation nach oben durch die gesonderte Kategorie der Metropolregion erweitert werden, um deren immer wichtiger werdende Bedeutung für die Landes- und Regionalentwicklung angemessen zu berücksichtigen.“ (Blotevogel 2005: 1314).

Mit diesem Beitrag soll analysiert werden, ob und wie die Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mit ihren Landesentwicklungs- und Regionalplänen diesen Empfehlungen entsprechen. Dazu wurden die Landesentwicklungspläne und ausgewählte Regionalpläne zur Entwicklung des Zentrale-Orte-Systems ausgewertet und der aktuelle Arbeitsstand der Regionalplanung in Thüringen zur Ausweisung von Grundzentren wird vorgestellt.

2 Veränderungen im höherrangigen Zentrale-Orte-System

2.1 Ausgangspunkte und Rahmenbedingungen für eine Neugliederung

Die drei mitteldeutschen Bundesländer haben in den letzten drei Jahren ihre Landesentwicklungspläne aus den 90er Jahren fortgeschrieben. Dazu ist festzustellen, dass der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2005 nur eine Fortschreibung im Bereich Raumstruktur (Ordnungsräume, Entwicklungsachsen) beinhaltet. Im Jahr 2006 wurde der Beschluss zur komplexen Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes gefasst, der 2009 vorliegen soll. Anfang der 90er Jahre gab es in allen drei Bundesländern einschlägige Vorschaltgesetze. In allen drei Bundesländern wechselte zwischen der ersten Erarbeitung des Landesentwicklungsplanes und seiner Fortschreibung auch die Zuordnung von Raumordnung und Landesplanung auf ministerieller Ebene jeweils vom Ressort Umwelt zum Ressort Bau (Tab. 1).

Die Tab. 1 belegt den tendenziellen Bedeutungsverlust der Raumordnung in allen drei mitteldeutschen Bundesländern. Die Raumordnung wird im Namen der neuen Ressorts nicht mehr genannt und die Bindung an die Umwelt als zielführendes Ressort aufgegeben.

Tab. 1: Fortschreibung der Landesentwicklungspläne

Sachsen	Landesentwicklungsplan Sachsen 1994 verantw. Ressort: Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung	Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 verantw. Ressort: Staatsministerium des Innern
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 1999 verantw. Ressort: Ministerium für Raumordnung und Umwelt	Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 2005 verantw. Ressort: Ministerium für Bau und Verkehr
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 1993 verantw. Ressort: Ministerium für Umwelt und Landesplanung	Landesentwicklungsplan Thüringen 2004 verantw. Ressort: Ministerium für Bau und Verkehr

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden wird der Umgang mit den Raumstrukturelementen der europäischen Metropolregion und Zentralen Orten in den Landesentwicklungsplänen der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen näher betrachtet (Tab. 2).

Tab. 2: Raumstrukturelemente „Europäische Metropolregion“ und „Zentrale Orte“ in Landesentwicklungsplänen

<u>LEPL. Sachsen 1994</u>	<u>LEPL. Sachsen 2003</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Europäische „Cityregion“ Sachsen-dreieck mit Halle - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 6 Oberzentren • 44 Mittelzentren • 93 Unterzentren • ... Kleinzentren (Ausweisung im Regionalplan) - zentralörtlicher Ausstattungskatalog (Anhang 1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Europäische „Metropolregion“ Sachsendreieck mit Halle - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 6 Oberzentren • 38 Mittelzentren • ... Grundzentren (Ausweisung im Regionalplan) - Wirkungsbereiche Entwicklungsfunktion / Handlungsfelder in Begründung
<u>LEPL. Sachsen-Anhalt 1999</u>	<u>LEPL. Sachsen-Anhalt 2005</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Halle als Bestandteil der Europäischen Metropolregion Sachsendreieck - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 22 Mittelzentren • 15 Grundzentren (Ausweisung im Regionalen Entwicklungsplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog in Begründung 	<ul style="list-style-type: none"> - Halle als Bestandteil der Europäischen Metropolregion Sachsendreieck - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 22 Mittelzentren • 15 Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums • ... Grundzentren (Ausweisung im Regionalen Entwicklungsplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog in Begründung
<u>LEPr. Thüringen 1993</u>	<u>LEP. Thüringen 2004</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 6 Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums • 19 Mittelzentren • 6 teilfunktionale Mittelzentren • Unterzentren (Ausweisung im Regionalplan) • Kleinzentren (Ausweisung im Regionalplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog 	<ul style="list-style-type: none"> - Zentrale Orte <ul style="list-style-type: none"> • 3 Oberzentren • 8 Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums • 23 Mittelzentren • ... Grundzentren (Ausweisung im Regionalplan) - zentralörtl. Ausstattungskatalog

Quelle: Eigene Darstellung

2.2 Metropolregion

Die Betrachtung des Raumstrukturelementes Europäische Metropolregion ist erforderlich, da das oberzentrale System zunehmend durch das Europäische metropolitane System ergänzt und überlagert wird. In den 90er Jahren fanden in Deutschland sieben europäische Metropolregionen Eingang in das europäische Raumentwicklungskonzept. Diese Zahl wurde im Jahr 2005 auf insgesamt elf erhöht.

Diese inflationäre Entwicklung hat dazu geführt, dass Deutschland von einem nahezu flächendeckenden Netz von metropolitane Verflechtungsräumen überzogen ist (siehe Leitbild Wachstum und Innovation in BMVBS 2006: 9). Unabhängig von dieser nationalen Irritation bleiben die europäischen Metropolregionen weiterhin wichtiger Be-

standteil des europäischen Raumentwicklungskonzeptes als Wachstumspole und Knotenpunkte europäischer Infrastrukturen. Die Entwicklung dieser europäischen Metropolregionen ist zentraler Gegenstand der Lissabon-Strategie der Europäischen Union. Der Bedeutungszuwachs dieser europäischen Metropolregionen findet auch in den mitteldeutschen Landesentwicklungsplänen seinen Niederschlag.

Im Landesentwicklungsplan Sachsen von 1994 wurde bereits das Thema Metropolregion aufgenommen. Die europäische Metropolregion Sachsen-Dreieck wurde damals noch als City-Region bezeichnet. Schon damals wurde deutlich geäußert, dass Halle aufgrund der engen Verflechtungen mit dem Oberzentrum Leipzig zu dieser Metropolregion gehört. Im Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 wurde das Kapitel „europäische Metropolregion Sachsen-Dreieck“ auf insgesamt sechs Ziele (z. B. Kooperation, Marketing, Erreichbarkeit, positive Ausstrahlungseffekte auf Nachbarregionen) ausgeweitet. Die Einbeziehung von Halle wurde noch deutlicher ausgeformt. Inzwischen hat ein Netzwerk der Oberzentren der Metropolregion Sachsen-Dreieck (Leipzig/Halle, Chemnitz/Zwickau und Dresden) seine Arbeit aufgenommen und erfüllt diese landesplanerische Einordnung zunehmend mit Leben. In den Landesentwicklungsplänen von Sachsen-Anhalt 1999 und 2005 wird lediglich in einem Nebensatz erwähnt, dass Halle Bestandteil der europäischen Metropolregion Sachsen-Dreieck ist. Die diesbezügliche Formulierung ist in beiden Plänen gleichlautend.

Im Landesentwicklungsprogramm Thüringen 1993 und im Landesentwicklungsplan Thüringen 2004 sind keine Festlegungen zur europäischen Metropolregion enthalten. Die in jüngster Zeit entbrannte Diskussion zur räumlichen Ausweitung der europäischen Metropolregion Sachsen-Dreieck auf die Thüringer Städtereihe und die weiteren Oberzentren des Landes Sachsen-Anhalt fand in den Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2006 ihren Niederschlag.

2.3 Neugliederung auf der Ebene der Ober- und Mittelzentren

Der demographische Wandel erfordert eine Straffung des Zentrale-Orte-Systems und gleichzeitig eine mobilere und flexiblere Form von Dienstleistungen.

Im Landesentwicklungsplan Sachsen wurden im Jahr 1994 noch vier Ebenen der Zentralen Orte ausgewiesen (Oberzentren, Mittelzentren, Unterzentren, Kleinzentren). Die Ausweisung der Kleinzentren erfolgte mit den Regionalplänen (Tab. 2). Im Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 wurde die Zahl der Ebenen der Zentralen Orte auf drei konzentriert (Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren). Die Ausweisung der Grundzentren wurde der Regionalplanung übertragen. Neben der Reduzierung der Ebenen der Zentralen Orte und damit ihrer Anzahl wurde auch die Zahl der ausgewiesenen Mittelzentren von 44 auf 38 reduziert. Insbesondere aufgrund der demographischen Entwicklung und ihrer Prognose wurden die Städte Burgstädt, Zschopau, Olbernhau, Meerane, Bischofswerda, Neustadt-Sebnitz, Frankenberg und Flöha nicht mehr als Mittelzentrum ausgewiesen. Weiterhin wurden die Städte Markkleeberg und Niesky neu als Mittelzentren aufgenommen.

Der zeitlich etwas später beschlossene Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalts (1999) führte zwar von Anfang an nur die drei Ebenen der Zentralen Orte (Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren) ein, er fügte jedoch die Zwischenform Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums hinzu, was defakto einer Ausweisung von vier Ebenen der Zentralen Orte entsprach. Die Ausweisung der Grundzentren war dem Regionalen Entwicklungsplan vorbehalten. Im Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2005 wurden keinerlei Veränderungen sowohl in der Anzahl der Zentralen Orte als auch der Ebenen ihrer Ausweisung vorgenommen. In diesem Landesentwicklungsplan war

nicht erkennbar, dass mit der Veränderung des Systems der Zentralen Orte eine Einflussnahme auf die Folgen der demographischen Entwicklung erfolgen sollte. Dies wird erst mit dem derzeit in Aufstellung befindlichen Landesentwicklungsplan erfolgen.

Im Landesentwicklungsprogramm Thüringen wurden 1993 unter Einbeziehung der Zwischenformen insgesamt sechs Ebenen der Zentralen Orte ausgewiesen. Die beiden untersten Stufen (Unterzentren und Kleinzentren) wurden zur Ausweisung den Regionalplänen zugewiesen. Mit dem Landesentwicklungsplan 2004 hat Thüringen die Ebenen der ausgewiesenen Zentralen Orte einschließlich der Zwischenform Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums auf insgesamt vier Ebenen reduziert. Die unterste Ebene der Grundzentren soll auch weiterhin in den Regionalplänen ausgewiesen werden. Die Zahl der ausgewiesenen Zentralen Orte auf den oberen drei Ebenen wurde jedoch nicht verändert.

Die Straffung des Zentrale-Orte-Systems sowohl in Bezug auf die Anzahl als auch die Ebenen ist ein zwingendes raumplanerisches Erfordernis, um auch künftig ein räumliches Grundgerüst der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Auf diesem Weg werden für den Staat leistbare und für die Wirtschaft tragfähige Lösungen zur Daseinsvorsorge in Anbetracht des demographischen Wandels möglich. Die unterschiedlichen Ergebnisse in den drei mitteldeutschen Bundesländern zeigen die verbleibenden Handlungserfordernisse auf.

2.4 Vom Ausstattungskatalog zu Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern

Der Ausstattungskatalog war noch in den 90er Jahren unabdingbarer Bestandteil der landesplanerischen Ausweisung der Zentralen Orte. In den drei Landesentwicklungsplänen bzw. -programmen der mitteldeutschen Länder war detailliert beschrieben, welche Einrichtungen auf der entsprechenden Zentralortebene die Kernbereiche der Daseinsvorsorge absichern sollten. In Anbetracht der demographischen Entwicklung und der veränderten Formen der Mobilität sowie der damit verbundenen Erreichbarkeit wurden mit der Überarbeitung der Landesentwicklungspläne in den drei Ländern neue Aussagen zum Ausstattungskatalog getroffen. In Sachsen wurde der ausführliche Ausstattungskatalog für Zentrale Orte (Anhang 1 des Landesentwicklungsplan 1994) durch die Ausweisung von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern der Zentralen Orte (Begründung) ersetzt (Tab. 3).

Mit dieser Beschränkung der Ausweisung von Funktionen im räumlichen Wirkungsbereich werden nicht mehr starre Ausstattungsvorgaben z.B. zu Schultypen, Gesundheits- oder Kultureinrichtungen gemacht. Somit entsteht Raum für alternative Lösungsansätze zur Gewährleistung der jeweiligen Funktionen. In allen drei Bundesländern erfolgen zurzeit intensive Untersuchungen zur Problematik der Mindeststandards der Daseinsvorsorge (sowohl Ausstattung als auch Erreichbarkeitsmodelle). Sie suchen somit für ihre Länder die konkreten Ausformungen des Wandels vom sorgenden und zahlenden Leistungsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungsstaat. Dabei sollen Wirtschaft und Zivilgesellschaft an der Gestaltung der Leistungserbringung der Daseinsvorsorge beteiligt werden.

Tab. 3: Wirkungsbereiche und Handlungsfelder Zentraler Orte in Sachsen

Zentralörtliche Stufe	Räumlicher Wirkungsbereich	Entwicklungsfunktionen	Handlungsfelder
Oberzentrum	über Sachsen hinaus	<ul style="list-style-type: none"> – Außendarstellung des Freistaats Sachsen – Entwicklung zur europäischen Metropolregion – Innovations-, Handels-, Wirtschafts-, Wissens- und Verkehrszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – landesübergreifender Medienstandort – landesübergreifendes Wissenschafts- und Forschungszentrum – landesübergreifendes Verkehrszentrum – landesübergreifendes Finanz- und Wirtschaftszentrum – Landesregierung, Sitz von Bundesverwaltungen
	regional/überregional	<ul style="list-style-type: none"> – regionales Wirtschafts- und Innovationszentrum für die jeweilige Planungsregion 	<ul style="list-style-type: none"> – differenziertes Arbeitsplatzangebot – Bildungszentrum – Dienstleistungszentrum (produktionsorientierte und haushaltsorientierte Dienstleistungen, Banken) – Kulturzentrum – Gesundheits- und Sozialzentrum – urbane Lebensqualität – Schnittstelle des regionalen/überregionalen Verkehrs – Verwaltungszentrum
Mittelzentrum	intraregional	<ul style="list-style-type: none"> – teilregionales Versorgungs-, Bildungs- und Wirtschaftszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsmarktzentrum – Bildungsaufgaben – Einzelhandel – Schnittstelle ÖPNV – Gesundheits- und Sozialeinrichtungen
Grundzentrum	übergemeindlich	<ul style="list-style-type: none"> – lokales Versorgungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – Grundversorgung Einzelhandel und Dienstleistungen für den allgemeinen täglichen Bedarf – Grundversorgung im Gesundheitswesen (inkl. Pflegebereich) – Bildungs- und Betreuungsaufgaben – Schnittstelle des ÖPNV

Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern (2003: 14)

In Sachsen wurde zu dieser Veränderung Folgendes ausgeführt: „Mit dem planerischen Paradigmawechsel, bezüglich der Aufgaben, die ein zentraler Ort zu erfüllen hat, stehen die Fragen des räumlichen Wirkungsbereichs eines zentralen Ortes im Vordergrund. Seit die Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Gütern in Zentrale-Orte-Konzepten nunmehr nachrangig ist, wird die Ausweisung der zentralen Orte an den räumlichen Wirkungsbereich geknüpft.“ (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2003: 13, Begründung).

In den beiden Landesentwicklungsplänen von Sachsen-Anhalt sind jeweils in den Begründungen die typischen Versorgungseinrichtungen für die jeweilige Zentralortstufe genannt. Zwischen den beiden Landesentwicklungsplänen ergeben sich in dieser Frage keinerlei Veränderungen.

In Thüringen sind sowohl im Landesentwicklungsprogramm 1993 als auch im Landesentwicklungsplan 2004 Aussagen zum Ausstattungskatalog der Zentralen Orte enthalten. Im LEP 2004 sind diese Aussagen eher noch deutlicher und konkreter als im Landesentwicklungsprogramm 1993.

Da es infolge des demographischen Wandels immer schwerer werden wird, konkrete Ausstattungskataloge durch entsprechende Investitionen abzusichern, bietet sich die Darstellung in Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern an. Die enge Bindung fest definierter Ausstattungskataloge in Thüringen und Sachsen-Anhalt suggeriert die langfristige Leistungsfähigkeit eines sorgenden und zahlenden Leistungsstaates. Der sächsische Weg über die Darstellung von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfunktionen und Handlungsfeldern hingegen ermöglicht die Schaffung von alternativen Lösungen und damit die stärkere Einbeziehung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge.

3 Veränderungen auf der unteren Ebene des Zentrale-Orte-Systems

3.1 Beispielhafter Überblick Mitteldeutschland

Die Orte der untersten Ebene des Zentrale-Orte-Systems haben die Grundversorgung in der Fläche zu gewährleisten. Ihre Erreichbarkeit ist ein wesentlicher räumlicher Mindeststandard. Neue Formen sowohl des öffentlichen Personennahverkehrs als auch des Individualverkehrs sind hierbei zu beachten. Der durch den demographischen Wandel hervorgerufene Schrumpfungsprozess erfordert insbesondere auf der Ebene der Grundzentren eine Straffung des Systems und neue Angebotsformen der Daseinsvorsorge.

Die Ausweisung der untersten Ebene der zentralen Orte ist in allen drei Bundesländern der Regionalplanung zugewiesen. Der dabei erreichte Arbeitsstand soll exemplarisch an drei ausgewählten Planungsregionen (Westsachsen, Nordthüringen und Dessau) dargelegt werden (Tab. 4).

Auf der Grundlage der Landesentwicklungspläne hatten Westsachsen (2001) und Nordthüringen (1999) ihre Regionalpläne aufgestellt. Das Regionalentwicklungsprogramm Dessau wurde bereits 1996 auf der Basis eines Vorschaltgesetzes erarbeitet. In allen drei Planungsregionen wurden mit diesen Plänen die Zentralen Orte der unteren Kategorien ausgewiesen. Die anderen Zentralen Orte wurden nachrichtlich übernommen. In allen drei Planungsregionen wurden bzw. werden die Pläne überarbeitet. Der neue Regionalplan für Sachsen trat 2008 in Kraft; hier wird sich die Anzahl der Zentralen Orte von derzeit 60 auf 32 reduzieren.

Es werden nach unterschiedlichen Kriterien Unterzentren im Oberzentralen Verflechtungsraum von Leipzig und im ländlichen Raum ausgewiesen. In der Planungsregion Dessau findet analog zur Entwicklung im Landesentwicklungsplan ebenfalls keine umfangreiche Neuordnung des Zentrale-Orte-Systems statt. Es wird voraussichtlich bei der gleichen Anzahl von 26 Zentralen Orten bleiben. In Nordthüringen wird sich die Zahl der Zentralen Orte von 31 auf 28 verringern. In der Regionalen Planungsgemeinschaft Nordthüringen findet derzeit noch eine intensive Auseinandersetzung zur Anzahl der künftigen Grundzentren statt. Ihre künftige Anzahl wird voraussichtlich 21 betragen.

Tab. 4: Ausweisung Zentraler Orte in Regionalplänen

<u>Regionalplan Westsachsen 2001</u>		<u>Regionalplan Westsachsen 2007 (Arbeitsstand)</u>	
1 Oberzentrum	(LEP-Übernahme)	1 Oberzentrum	(LEP-Übernahme)
9 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)	10 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)
24 Unterzentren	(LEP-Übernahme)	21 Grundzentren	
26 Kleinzentren			
<u>Regionales Entwicklungsprogramm Dessau 1996</u>		<u>Regionales Entwicklungsprogramm Dessau 2007 (Arbeitsstand)</u>	
1 Oberzentrum	(Vorschaltgesetz)	10 Oberzentren	(LEP-Übernahme)
1 Mittelzentrum mit Teilfunktion OZ	(Vorschaltgesetz)	5 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)
3 Mittelzentren	(Vorschaltgesetz)	3 Grundzentren mit Teilfunktion MZ	(LEP-Übernahme)
4 Grundzentren mit Teilfunktion MZ	(Vorschaltgesetz)	17 Grundzentren	
17 Grundzentren			
<u>Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen 1999</u>		<u>Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen 2007 (Arbeitsstand)</u>	
- Oberzentrum	(LEP-Übernahme)	- Oberzentrum	(LEP-Übernahme)
1 Mittelzentrum mit Teilfunktion OZ	(LEP-Übernahme)	2 Mittelzentren mit Teilfunktionen OZ	(LEP-Übernahme)
5 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)	5 Mittelzentren	(LEP-Übernahme)
1 Teilfunktionelles Mittelzentrum	(LEP-Übernahme)	21 Grundzentren	
8 Unterzentren			
16 Kleinzentren			

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Aktueller Ausweisungsprozess von Grundzentren in Thüringen

Im Folgenden wird der aktuelle Ausweisungsprozess von Grundzentren in Thüringen exemplarisch dargestellt. Die vier Regionalen Raumordnungspläne Nordthüringen, Mittelthüringen, Ostthüringen und Südwestthüringen wurden 1999 gemäß § 13 Abs. 6 Thüringer Landesplanungsgesetz (ThLPlG) vom 17. Juli 1991 (GVBL Thüringen S. 210) auf Beschluss der Landesregierung vom 20. April 1999 für verbindlich erklärt.

Tab. 5: Planungsregionen in Thüringen

Planungsregion	Einwohner 12/2006	Fläche/Hektar	Bevölkerungsdichte Einwohner/Hektar
Nordthüringen	401.191	3.661,3	105,6
Mittelthüringen	688.879	3.739,9	184,2
Ostthüringen	729.768	4.678,7	156,0
Südwestthüringen	491.302	4.092,2	120,1
Thüringen	2.311.140	16.172,1	142,9

Quelle: Eigene Darstellung

Wie der Tabelle 5 zu entnehmen ist, differieren die einzelnen Planungsregionen in Fläche, Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte: Während Ostthüringen die größte Planungsregion mit den meisten Einwohnern darstellt, weist Mittelthüringen die höchste Bevölkerungsdichte auf. Die kleinste Planungsregion mit der niedrigsten Bevölkerungsdichte ist Nordthüringen.

Tab. 6: Zentrale Orte unterer Stufe in Thüringen

Zentrale Orte	Planungsregionen									
	Nordthüringen		Mittelthüringen		Ostthüringen		Südwestthür.		Thüringen	
	RROP NT 1999	RP-Entw. 2007	RROP MT 1999	RP-Entw. 2007	RROP OT 1999	RP-Entw. 2007	RROP SWT 1999	RP-Entw. 2007	RROP C 1999	RP-Entw. 2007
Unterzentrum	8		7		11		18		44	
Kleinzentrum	16		21		31		17		85	
Grundzentrum		21		16		15		21		73
Σ Zentrale Orte unt. Stufe	24	21	28	16	42	15	35	21	129	73
Σ Zentrale Orte	31	28	35	23	54	28	43	28	163	107

RROP = Regionaler Raumordnungsplan

RP = Regionalplan

Einige funktionsteilige Zentren bestehen aus zwei Orten

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einführung der in Thüringen neuen Kategorie Grundzentrum als Äquivalent für die in den Regionalen Raumordnungsplänen ausgewiesenen Unter- und Kleinzentren führte in allen Planungsregionen zur Reduzierung der zukünftig auszuweisenden Zentralen Orte unterer Stufe. In der Tabelle 6 fällt besonders der Rückgang der Zentralen Orte unterer Stufe in Ostthüringen auf. Der neueste Entwurf zum Regionalplan weist nur noch 15 Grundzentren anstatt 42 Orte mit zentralörtlicher Funktion unterer Stufe im verbindlichen Regionalen Raumordnungsplan Ostthüringen auf; das entspricht einer Verminderung auf ein Drittel. Auch in Südwestthüringen weist der Entwurf zum Regionalplan eine Reduzierung der Zentralen Orte unterer Stufe von 35 Zentren mit 38 Orten auf 21 Grundzentren aus.

Insgesamt wurden die Zentralen Orte in Thüringen während der beiden Vergleichszeiträume 1993 bzw. 1999 zu 2004 bzw. 2007 von 163 Zentren mit 176 Orten auf 107 Zentren mit 117 Orten verringert. Die Reduzierung ist in der Minimierung der Zentralen Orte unterer Stufe begründet. Durch die Zusammenführung der Kategorien Unter- und Kleinzentren in Grundzentren wurde nicht nur eine Stufe im Zentralörtlichen Gliedungssystem Thüringens eingespart, es werden auch höhere Anforderungen an Grundzentren gestellt als an die ursprünglich ausgewiesene niedrigste Kategorie der Kleinzentren.

Die Ausweisung der Unter- und Kleinzentren bzw. der künftigen Grundzentren erfolgte bzw. erfolgt anhand der im Landesentwicklungsplan vorgegebenen Kriterien für die Versorgungszentralität (Tab. 7).

Tab. 7: Kriterien für die Versorgungszentralität/Verkehrszentralität

Kriterium	im LEP 1993		im LEP 2004
	Unterzentrum	Kleinzentrum	Grundzentrum
Versorgungszentralität			
Bildungseinrichtungen	allgemeinbildende Schule	allgemeinbildende Schule	Grundschule mit Hort Regelschule
Gesundheitseinrichtungen	Allgemein-, Fach- und Zahnärzte, Apotheke, Seniorenheim	medizinische Grundversorgung	Allgemeinmediziner, Zahnarzt, stationäre und ambulante Altenpflegeeinrichtungen,
soziale Infrastruktur	Kindergärten, Kinderkrippen	Kindergärten, Kinderkrippen	öffentliche Bibliothek,
			Einrichtung für gesellschaftliche und kulturelle Veranstaltungen
	Sportanlagen in angemessener Vielfalt	Sportanlagen	Sportstätten mit lokaler ggf. regionaler Bedeutung
privatwirtschaftliche Dienste und Einrichtungen	komplexe Grundversorgung	Grundversorgung	Gaststätte mit Übernachtungsmöglichkeiten
	Einkaufsmöglichkeiten für qualifizierten Grundbedarf	Einkaufsmöglichkeiten des Grundbedarfs	Betriebe des Facheinzelhandels
	Zweigstellen von Geldinstituten	Zweigstellen von Geldinstituten	Zweigstellen von Kreditinstituten und Versicherungen
	Postamt		Postamt bzw. Postfiliale
Wirtschaft	ausreichendes Angebot an Arbeitsplätzen		
	Standortvoraussetzung für Ansiedlung von Industrie und Gewerbe		
Verwaltung	Sitz von Verwaltungsgemeinschaften	Sitz von Verwaltungsgemeinschaften	Einrichtung der Gemeindeverwaltung bzw. Verwaltungsgemeinschaft
			erlebbares Zentrum
Verkehrszentralität			
Verkehrsmittel			Krit. des LEP 2004
StPNV (Straßen-Personennahverkehr)			Mind. eine Haltestelle des ÖPNV
			Vernetzung von mindestens 2 Linien
			mehrfache tägliche Bedienung aus Verflechtungsber. in mind. 30 Minuten erreichbar
SPNV (Schienen-Personennahverkehr)			Anbindung an einen Schienenweg mit Haltepunkt
			mehrfache tägliche Bedienung
MIV (motorisierter Individualverkehr)			Anbindung an eine Bundesstraße und/oder Landstraße

Quelle: TMBV 2004 und eigene Überlegungen

Der Vergleich zwischen beiden Kriterienvorgaben zeigt, dass der soziale und der Dienstleistungsbereich annähernd gleich geblieben sind. Während der Wirtschaftssektor im Landesentwicklungsplan 2004 keine Erwähnung findet, ist ein wesentlicher Schwerpunkt auf die Verkehrszentralität gelegt worden.

Tab. 8: Kriterien zur Bestimmung von Grundzentren in Thüringen (Stand 06.12.2005)

Gemeinde	Bevölkerung (→ LEP 2004 Z 2.2.12 und B 2.1.1)				
	Einwohner im Grundversorgungsbereich (mindestens 7.000 EW)			Einwohner im Siedlungs- und Versorgungskern (möglichst 2.000 EW) 31.12.2004 a)	Einwohner der Gesamt-gemeinde 31.12.2004
	31.12.2004	2010 b)	2020 b)		
	Personen				
Bad Frankenhausen	12.715	11.900	10.500	7.521	8.893
	entspricht den Anforderungen				

Versorgungszentralität (→ LEP 2004 G 2.2.2 und G/B 2.2.11)												
Ausstattung mit Versorgungs- u. Dienstleistungseinrichtungen überörtlicher Bedeutung										Ausstattung mit Bildungs- u. Kultureinrichtungen sowie Einrichtungen für gesellschaftliche Veranstaltungen		
Einzelhandel (31.12.2004)		Verwaltungssitz EG / VG	Zweigstellen von Kredit- inst. u. Versicherungen	Postamt /Poststelle / Agentur	Gaststätten mit Übernachtungsmöglichkeiten	Gesundheits- u. Sozialeinrichtungen			Sportsstätten mit überörtlicher Bedeutung	Allgemeinbildende Schulen		Kultur- u. Freizeiteinrichtungen
Anzahl der EH- einrichtungen	EH- Verkaufs- fläche					Ärzte	Apotheke	Kindertages- stätte		Altenpflege- einrichtung	Grundschule	
Anz.	m²	● vorhanden							☐ nicht vorhanden			
k.A.	21.125	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

Verkehrszentralität (→ LEP 2004 G 2.2.2 und B 2.2.12)				Arbeitsplatzzentralität (→ LEP 2004 G 2.2.2)			Bemerkungen / Bewertung
Verknüpfungspunkt des ÖPNV (Bahn/Bus bzw. Bus/Bus) mit Vernetzung mehrerer Linien sowie mehrfacher täglicher Bedienung	Lagegünst / Niveau der Anbindung im Funktionalnetz Straße / Schiene		Erreichbarkeit mit ÖPNV in 30 min aus dem Grundversor- gungsbereich	Sozialver- sicherungs- pflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 30.06.2003	Sozialver- sicherungs- pflichtig Beschäftigte Einpendler 30.06.2003	Pendler- saldo (+ / -)	
	Straße	Schiene					
			● überwiegend gesichert ☐ nicht gesichert				
				Personen			
●	überregional- bedeutsame Straßenverbin- dung (L1172)	RB	●	2.346	1.239	1.107	

Quelle: Eigene Darstellung

Die Einwohner im Versorgungsbereich der Grundzentren sollen künftig den Schwellenwert von 7000 nicht unterschreiten, davon möglichst 2000 im Siedlungs- und Versorgungskern. Für Kleinzentren waren die Einwohnerzahlen im Kernbereich auf 1000, die im Verflechtungsbereich auf mindestens 3000 festgelegt. Aus den im LEP 2004 vorgegebenen Kriterien wurde zur Ausweisung der Grundzentren in den künftigen Regionalplänen eine Arbeitstabelle entwickelt (Tab. 8).

Thüringenweit wurden in den Planungsstellen der Regionalen Planungsgemeinschaften diese Kriterien bei der Ausweisung der Grundzentren zur Anwendung gebracht. Dazu wurden die in den Regionalen Raumordnungsplänen ausgewiesenen Klein- und Unterzentren analysiert sowie Anträge von Gebietskörperschaften bearbeitet. Abweichungen wurden konkret begründet, z. B. bei Nichterreichung der geforderten Einwohnerzahl wurde in Ausnahmefällen die Randlage zu anderen Bundesländern berücksichtigt.

Abschließend wurden die Grundzentren in den Entwürfen der vier Thüringer Regionalpläne mit den Ergebnissen der Untersuchung „Kleinzentren in Thüringen – Leistungsfähigkeit und potentielle Eignung als Grundzentren“ (Bartsch, Sedlacek 2006) verglichen. Interessant ist, dass in diesem Bericht lediglich 13 Prozent (11 Orte) aller untersuchten Kleinzentren die Anforderungen an ein zukünftiges Grundzentrum nicht erfüllen. Die Regionalen Planungsgemeinschaften haben in ihren Entwürfen wesentlich weniger (minus 50 Kleinzentren) von den derzeitigen 85 Kleinzentren mit 89 Orten als Grundzentren oder teilweise auch andere Orte, die ihren Aufgaben als Grundzentrum besser nachkommen können, ausgewiesen. Ein Beispiel dafür ist in Nordthüringen die Ausweisung des zentraler gelegenen Ortes Katharinenberg anstatt der peripheren Gemeinde Heyerode. Auch die akribisch ausgewählten Grundzentren erfüllen nicht alle geforderten Kriterien. Einige Grundzentren wurden aufgrund der unmittelbaren Nähe zu angrenzenden Bundesländern oder ungünstiger Verkehrsanbindung zur Erreichung eines anderen Grundzentrums als Zentraler Ort unterer Stufe ausgewiesen, obwohl sie nicht die geforderten Einwohnerzahlen im Siedlungs- und Versorgungskern oder im Versorgungsbereich erfüllen, zum Beispiel Arenshausen in Nordthüringen oder Römhild in Südwestthüringen.

4 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich Raumordnung und Landesplanung in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen intensiv mit den Folgen des demographischen Wandels und der europäischen Entwicklung in Bezug auf das Ziel der Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen auseinandergesetzt haben. Dies fand in ihrer Positionierung zu den Raumstrukturelementen in der europäischen Metropolregion und den Zentralen Orten innerhalb der jeweiligen Landesentwicklungspläne bzw. Regionalpläne seinen Niederschlag.

Sachsen war in den 90er Jahren besonders stark von den Folgen des demographischen Wandels betroffen. Deshalb erfolgte hier am konsequentesten die Konzentration des Zentrale-Orte-Systems auf drei Ebenen und der Wechsel vom Ausstattungskatalog der Zentralen Orte zur Angabe von Wirkungsbereichen, Entwicklungsfeldern und Handlungsbereichen. Weiterhin erfolgte in Sachsen eine umfängliche Orientierung auf die Perspektive als Metropolregion. Für die Entwicklung der Daseinsvorsorge im Ländlichen Raum werden Auffangstandards gesucht und alternative Angebotsvarianten betrachtet, es erfolgt eine Output-Orientierung bzw. die Festlegung anzubietender Leistungen (statt der Einrichtungen) und durch räumliche Differenzierungen für unterschiedliche Besiedlungsdichten werden adäquate Lösungen eröffnet.

Literatur

- Bartsch, R.; Sedlacek P. (2006): Kleinzentren in Thüringen – Leistungsfähigkeit und potentielle Eignung als Grundzentren. In: Wirtschaftsgeographie+Regionalentwicklung – Berichte+Diskussionen, 5/2006.
- Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307-1315.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der MKRO-Konferenz am 30.06.2006.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen.
- Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt. In: GVBl. LSA 1999, S. 244 (zuletzt geändert am 15.08.2005, GVBl. LSA, S. 550).
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden.
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hrsg.) (2004): Landesentwicklungsplan Thüringen. Erfurt.